

EDUARDO ROZO ACUÑA

INELEGIBILIDAD E IRRELEGIBILIDAD EN EL DERECHO
PUBLICO LATINOAMERICANO¹

SOMMARIO

1. *Preliminares sobre el tema en América Latina.* 2. *Inelegibilidad e irrelegibilidad en México y Centroamérica;* 2.1. México. 2.2. Costa Rica; 2.3. El Salvador; 2.4. Guatemala; 2.5. Honduras; 2.6. Nicaragua; 2.7. Panama. 3. *Inelegibilidad e irrelegibilidad en los Países de la Comunidad Andina;* 3.1. Venezuela; 3.2. Colombia; 3.3. Ecuador; 3.4. Perú; 3.5. Bolivia. 4. *Ineligibilidad e irrelegibilidad en los Países del Mercosur;* 4.1. Argentina; 4.2. Brasil; 4.3. Chile; 4.4. Uruguay; 4.5. Paraguay. 5. *Conclusiones.*

1. Sin tener que entrar en los temas de los conceptos y de la evolución² de las instituciones de la inelegibilidad³, irrelegibilidad⁴ y de la incompatibilidad⁵ porque ya han sido tratados, en forma exhaustiva y de gran manera y contenido, en el texto guía del Seminario preparado por el Prof. Eloy García, *Irregibilidad, Inelegibilidad e Incompatibilidad Parlamentaria: consideraciones acerca de los artículos 23 y 70 de la Constitución y de las razones políticas de la prohibición de ser reelegido*, y considerando que muy probablemente el prof. Giuseppe Cordini se ocupará del tema según la experiencia constitucional de la República Italiana, este borrador trata de presentar la actual situación de la temática en el constitucionalismo vigente de América Latina. Más específicamente se trata de hacer ver como son las tendencias más recientes del derecho público latinoamericano en cuanto se refiere al tema de la elección y prohibición de reelección para cargos de representación popular en el subcontinente americano.

De entrada hay que precisar que estas consideraciones se hacen en relación con el Jefe de Estado y de Gobierno – Presidente de la República – y de las Instituciones Legislativas nacionales – Congreso o

¹ Ideas presentadas en el Seminario INEGIBILIDAD Y PENSAMIENTO REPUBLICANO: EL PROBLEMA DE LA IRREGIBILIDAD, Vigo-Bayona, 20 y 21 de Octubre 2006, organizado por el Prof. Eloy García de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Vigo.

² Ver texto guía del prof. Eloy García pp 1 a 5.

³ ELOY GARCÍA, idem, pp. 7 a 11.

⁴ ELOY GARCÍA, idem, pp. 14 a 16.

⁵ ELOY GARCÍA, idem, pp. 11 a 14.

Asambleas Nacionales Legislativas – de los sistemas presidenciales en América Latina. En este contexto, seguramente hay que considerar no la tendencia sino las dos últimas tendencias iuspublicistas, pues es demostrable que buena parte de países latinoamericanos, después de haber resurgido del período de los regímenes dictatoriales militares y civiles de los años 70s e 80s del siglo XX, plasmaron en sus constituciones normas muy rígidas contra la reelección presidencial, como lo demuestran los textos constitucionales de los años 90s o sus reformas. En la actualidad, los mismos países experimentan un período de regreso a la constitucionalización de la reelección especialmente presidencial, como lo indica el caso colombiano del 2004-06. Pero es oportuno pasar más concretamente al tema en el área de México y Centroamérica, y luego a la de los países de la Comunidad Andina de Naciones y del Mercosur.

2.1. México

Como se sabe de la historia constitucional, los Estados Unidos Mexicanos desde su Constitución de 1917⁶, después de largas experiencias de presidentes rielectos que desembocaban generalmente en regímenes autocráticos, ha reafirmado la prohibición permanente de reelección del Presidente de la República. En otros términos constitucionalmente está prescrito que quien haya ocupado o desempeñado, a cualquier título, la Presidencia de la República no podrá jamás volverla a ocupar o desempeñar. En efecto según la Constitución mexicana en vigencia desde 1917 prevede que el Presidente sea elegido por sufragio popular directo y a una sola vuelta para un período de 6 años y que el ciudadano que haya desempeñado dicho cargo, elegido popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo pueda volver a desempeñar ese puesto (art. 83). Un mandato relativamente largo – seis años – es suficiente e consentir la reelección sería según la experiencia mexicana volver a abrir las puertas a experiencias dictatoriales tristemente famosas. Para la opinión docta y pública, la defensa a ultranza del derecho electoral ciudadano pasivo no justifica el riesgo de acabar con la democracia, al menos de aquella formal, electoral e consecuentemente se practica la no elegibilidad del funcionaria que ya ha ocupado el cargo.

La misma prohibición existe para los miembros del Congreso de la

⁶ Última reforma incorporada: DOF 27 de Septiembre de 2004.

República solo que en esta ocasión la prohibición es solo para el período o mandato inmediatamente sucesivo: los senadores y diputados al Congreso de la Unión, que duran en sus cargos respectivamente seis (6) y tres (3) años, no pueden ser reelectos para el período inmediato. Los suplentes pueden ser reelectos para el período inmediato siempre que no hubiesen estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes (art. 59). Con esta norma constitucional de absoluta no reelección de parlamentarios para el período siguiente, ni siquiera como suplentes, se está de frente a una posición de doctrina constitucional y de opinión política que considera inoportuna y desaconsejable la reelección parlamentaria porque es fuente más de poder de, por y para el reelegido que de poder del, por y para pueblo.

Según el contexto histórico, social y político en el cual se aplican estas normas de inelegibilidad e irrelegibilidad presidencial y parlamentaria, la mayor parte de mexicanos consideran que se deben seguir practicando, lo contrario llevaría a una mayor disfuncionalidad del actual sistema político.

Vale la pena recordar que la Constitución mexicana prohíbe también la reelección para el mandato sucesivo de los Gobernadores y de los miembros de los Congresos – representantes – de los Estados federados (art. 116).

2.2. Costa Rica

La Carta constitucional costarricense en vigencia desde 1949⁷, prevé, primero que todo, un órgano legislativo monocameral cuyos miembros, los diputados, son elegidos directamente por el pueblo para un mandato de cuatro años y no pueden ser reelegidos en forma sucesiva (art. 107).

En lo que se refiere al Presidente de la República la misma Constitución prescribe su elección, para un mandato de cuatro (4) años, popular directa y por una mayoría que supere el 40% del total de los sufragios válidamente emitidos, contrariamente se repite la elección. Al mismo tiempo la Carta prohíbe para siempre la reelección de Presidente

⁷ Con las Reformas de 1954, 1956, 1957, 1958, 1959, 1961, 1963, 1965, 1968, 1969, 1971, 1975, 1977, 1981, 1982, 1984, 1987, 1989, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003.

para quien haya ejercido la Presidencia a cualquier título y durante cualquier lapso de tiempo y de Vicepresidente para quien hubiese ejercido la Vicepresidencia en los doce meses anteriores a la elección (art. 132). En el caso de Costa Rica teóricamente quien haya sido Presidente de la República podría ser candidato a los demás cargos de elección popular, pues no existe la prohibición constitucional.

Del mismo modo hay que señalar, a diferencia de la experiencia mexicana, que los Alcaldes y Regidores municipales si pueden ser reelectos sucesivamente pues no existe prohibición constitucional.

Es posible que el constitucionalismo mexicano haya ejercido una cierta influencia en la materia en la región centroamericana, como en el caso de Costa Rica y de otras experiencias del área, como adelante se comprobará. Es cierto que hasta la fecha no se ha presentado ningún tentativo o propuesta de cambiar las mencionadas disposiciones constitucionales, lo que parece significar que la opinión pública y los partidos políticos, especialmente, no sienten la necesidad de aportar cambios al respecto.

2.3. *El Salvador*

Según la Constitución de este país, promulgada en 1983 y en vigencia actualmente con las últimas reformas de los años 90s (la última es del año 2000), los miembros del legislativo monocameral, Asamblea Legislativa, los diputados, son elegidos directamente por el pueblo para períodos de tres años y con posibilidad de ser reelegidos.

En cambio, en lo que concierne al Presidente de la República, la elección es popular directa y con el sistema de mayoría absoluta o a doble turno, para un período de cinco años, y existe la prohibición constitucional de la reelección presidencial: no puede ser candidato a Presidente de la República quien haya desempeñado por más de seis meses consecutivos, o durante el período inmediatamente anterior, o dentro de los últimos seis meses anteriores al inicio del período presidencial (art. 152). La norma deja de este modo abierta la puerta a la reelegibilidad de los expresidentes o de quienes hayan ejercido tales funciones pero solo después de que haya pasado otro mandato constitucional de cinco años.

2.4. República de Honduras

El Texto Constitucional de esta República⁸ prevé que la elección de los diputados miembros del Congreso, como se llama el órgano legislativo monocameral, sean elegidos por sufragio universal directo para un período de cuatro (4) años y que puedan ser reelectos sin ninguna limitación.

En cuanto al Jefe del Poder Ejecutivo, el Presidente de la República, está prevista su elección popular directa y, a diferencia de las anteriores experiencias, no se requiere la mayoría absoluta o la doble vuelta sino que se hace según el sistema electoral de mayoría simple de votos. Honduras en la materia de estudio no se aparta de los ordenamientos constitucionales anteriores y va más allá ya que no consiente y prohíbe de la manera más radical la reelegibilidad del Presidente de la República y castiga duramente hasta la propuesta de reforma constitucional en esta materia: El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser Presidente o Designado. El que quebrante esta disposición o proponga su reforma, así como aquellos que la apoyen directa o indirectamente cesarán inmediatamente en el desempeño de sus respectivos cargos, y quedará inhabilitado por diez años para el ejercicio de toda función pública (art. 239). Como se puede apreciar, la norma constitucional de la no reelegibilidad del Presidente de la República es parte no reformable de la Constitución.

2.5. Guatemala

También este país centroamericano, según su Carta Fundamental del 1985 y la principal reforma de 1993⁹ tiene un legislativo monocameral, el Congreso de la República, cuyos miembros, los diputados, son elegidos por el voto popular directo para un período de cuatro años y posibilidad de ser reelegidos sin limitación.

En cuanto se refiere al Presidente de la República, es elegido direc-

⁸ La Constitución hondureña es de 1982 pero ha tenido muchas reformas en los períodos de 1982 al 1989; de 1990 a 1999 y del 2000 al 2005. En total se le han hecho 22 enmiendas, prácticamente una cada año con la excepción de 1983.

⁹ En 1998 se hizo una gran reforma constitucional que fue sometida a referéndum popular con resultado negativo de tal manera que ha quedado en vigor la Constitución del 85 hasta la reforma del 93.

tamente por el pueblo según el sistema de mayoría absoluta o doble vuelta, para un mandato de cuatro (4) años que no es prorrogable. Al igual que en la experiencia analizada de El Salvador, la persona que ejerza la Presidencia o Vicepresidencia al momento de hacerse la elección para dicho cargo no puede optar al cargo de Presidente de la República o de Vicepresidente. Tampoco quien la hubiere ejercido durante cualquier tiempo dentro del período presidencial en que se celebren la elecciones (art. 186). Es muy probable que las experiencias constitucionales en materia de irrelegibilidad presidencial de México y los otros países del área aquí considerados, hayan marcado la experiencia guatemalteca.

2.6. República de Nicaragua

Según la Constitución de este país en vigencia desde 1987¹⁰, el Poder Legislativo está representado por una institución monocameral, como en las otras experiencias centroamericanas, llamada Asamblea Nacional y sus noventa diputados son de elección popular directa para un período de cinco (5) años y posibilidad de reelección sin algún límite.

El Presidente de la República de elección popular directa, según el sistema electoral de mayoría de no menos del quarenta y cinco por ciento (45%) de la totalidad de los votos válidos emitidos, lo que quiere decir que en la práctica se aplica el doble turno o ballotage. La prohibición de la reelegibilidad es muy clara como en todas las anteriores experiencias. En efecto, la Constitución prescribe que no pueden ser candidatos a Presidente ni a Vicepresidente de la República el que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la Presidencia de la República en cualquier tiempo del período en que se efectúan la elección para el período siguiente, ni el que la hubiere ejercido por dos períodos presidenciales. El Vicepresidente de la República o el llamado a reemplazarlo, si hubiese ejercido su cargo o el de Presidente en propiedad durante los doce meses anteriores a la fecha en que se efectúa la elección para el período siguiente (art. 147). La prohibición constitucional de reelegibilidad presidencial del Nicaragua en parte es igual a la de otros países analizados, con la excepción de México, Honduras, Guatemala y Costa

¹⁰ Hasta la Ley No. 520 de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua, publicada en el Diario Oficial La Gaceta el 18 de febrero de 2005.

Rica¹¹, pues admite la relegibilidad de quien haya sido Presidente de la República pero solo después de haber transcurrido un mandato presidencial. Sin embargo se aparta pues prohíbe la posibilidad de reelección por más de dos veces en la vida. Este ordenamiento muestra la influencia, pero solo en la prohibición de más de dos mandatos presidenciales, de los Estados Unidos¹².

2.7. La República de Panamá

Su Constitución del 1972 con las reformas del 1978, 1983 y 1994, también prevé un legislativo monocameral, la Asamblea Legislativa, cuyos miembros son elegidos para períodos de cinco años y con posibilidad de reelección sin límites.

En cuanto al Presidente de la República, elegido también directamente por el pueblo para un mandato de cinco años y según el principio de mayoría simple. A diferencia de todas las experiencias anteriores, la Constitución panameña prescribe la relegibilidad para el mismo cargo de todo ciudadano que haya sido elegido Presidente o Vicepresidente de la República en los dos períodos presidenciales inmediatamente siguientes. Esta norma recuerda la que se aplicó en Venezuela de 1961 a diciembre de 1999, que disponía que los ex Presidentes podían ser nuevamente elegidos Presidentes pero dejando pasar dos mandatos presidenciales

Como se ha podido demostrar en México y toda América Central se prohíbe la relegibilidad de los expresidentes: en México y Costa Rica de por vida, en las demás experiencias solo después de haber dejado pasar un mandato presidencial o dos como en el caso de Panamá. Para los legislativos se admite la reelección con excepción de las experiencias de México y Costa Rica.

3. Los Países de la Comunidad Andina han reformado profundamente sus Cartas Constitucionales en la década de los 90s, hasta el

¹¹ Los ordenamientos jurídicos de estos países la excluyen para los expresidentes de la manera más absoluta: de por vida.

¹² En los Usa se admiten solo dos mandatos seguidos, en Nicaragua los dos mandatos consentidos constitucionalmente no pueden ser seguidos sino intercalados y nunca más de dos.

punto que en algunos casos han cambiado completamente sus constituciones, como ha sucedido en la experiencias de Colombia de 1991 y Venezuela de diciembre de 1999. Entre los cambios constitucionales realizados en la Comunidad Andina de Naciones ciertamente está la parte importatísima, objeto del seminario que nos reúne en la histórica ciudad de Bayona, y que son tema de estos comentarios, la inelegibilidad y la errelegibilidad de los cargos de representación popular, más precisamente la Jefatura del Estado y del Gobierno y los Congresos o Asambleas Legislativas.

3.1. La República Bolivariana de Venezuela¹³, como ya anotado cambió completamente su Constitución de 1961 por un nuevo texto redactado por una Asamblea Constituyente y aprobado con referendun por el pueblo venezolano en diciembre de 1999. Este texto, en la materia de discusión, comportó algunas reformas. En primer lugar y en lo que se refiere al Presidente de la República, en la Constitución de 1961 se disponía que este alto funcionario, elegido directamente por el pueblo, según el principio de mayoría simple o a una sola vuelta, para un período de cinco años, no podía ser reelegido ni desempeñar dicho cargo dentro los diez (10) años siguientes a la terminación de su mandato, es decir, después de dos mandatos presidenciales. (art. 185).

La nueva Constitución, en vigencia desde diciembre 1999, en esta materia no modificó la elección según el principio de la mayoría simple o a una sola vuelta, pero sí cambió la duración del mandato que de cinco pasó a seis (6) años. También modificó la norma de la irrelegibilidad durante los diez años siguientes al ejercicio del mandato, disponiendo la posibilidad de la reelección para el período inmediatamente siguiente y por una sola vez (art. 230). Salta a la vista la conexión que sin duda hubo entre el tipo de gobierno – Chavista – y el tipo de reforma efectuada en la materia. En otras palabras, por cerca de cuarenta años, en Venezuela no se sintió la necesidad de aumentar el mandato presidencial – cinco años ya eran suficientes y superiores a la media de los mandatos presidenciales en Sur América – y mucho menos de constitucionalizar la reelección inmediata. Subiendo Chávez a la Presidencia, sin duda alguna un líder populista, de inmediato propuso y propició, con éxito, como era previsible, estos cambios. Chávez ya fue obviamente reelegido una vez y como la Constitución excluye la reelegibilidad por

¹³ Este es el nuevo nombre que la Constitución da al país, recordando, rescatando y reafirmando el legado iuspolítico de Simón Bolívar.

más veces, parece que se estudia la posibilidad de reforma constitucional en esta materia.

En lo que respecta a la Institución legislativa, el texto de 1961 preveía un Congreso bicameral – Senado y Cámara – elegido popularmente para períodos de cinco años e posibilidad de reelección sin límites de veces (art. 148, 151 y 135). La nueva Constitución ha instituido una legislativo monocameral, la Asamblea Legislativa, sin modificar la elección popular, ni el mandato quinquenal, pero si modificando la reelección sin límites de veces. En efecto la nueva norma dispone que los Diputados, miembros de la Asamblea Legislativa, no pueden ser reelegidos por más de dos (2) períodos o mandatos consecutivos – art. 192 –.

Se note la disparidad de tratamiento que la Constitución da al Presidente y a la Asamblea Legislativa. Por lo general, el mandato de las cámaras o de aquella de representación popular, tiene la misma duración del mandato presidencial, como era también en Venezuela hasta 1999. Ahora el mandato del Presidente es de un año más largo, con todo lo que implica en cuanto al poder presidencial para influir en las nuevas elecciones legislativas. La no reelección de los diputados de la Asamblea Legislativa por más de dos legislaturas es decir diez años contrasta también con la reelección del Presidente que en suma puede ejercer el cargo por 12 años seguidos.

3.2. La Republica de Colombia tuvo una Constitución que duró de 1886 a 1991, obviamente con sus diferentes reformas, pero en lo esencial un solo texto. Esta Carta consentía la reelección presidencial. En efecto, el Presidente era elegido directamente por el pueblo según el sistema mayoritario simple para un mandato de cuatro (4) años con posibilidad de ser reelegido indefinidamente, como los senadores y representantes a la Cámara (art. 94 y TítuloXI dedicado al Presidente). Históricamente se puede constar que la reelección indefinida de Cámara y Senado lo mismo que de Presidente produjo en Colombia una élite política muy cerrada, prácticamente una oligarquía. Esta situación llevó a que los Constituyentes de 1991 pensaran por lo menos en cambiar la norma de la reelección presidencial, pues senadores y representantes siguen siendo reelegibles indefinidamente para períodos de cuatro años (art. 132). El texto del 1991¹⁴, como se decía, modificó la reelegibilidad presidencial prohibiéndola en modo permanente e imponiendo la mayo-

¹⁴ Que ha sido reformado en 1993, 1995, 1996, 1997, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005.

ría absoluta o la doble vuelta para ser elegido Presidente: El Presidente de la República es elegido para un período de cuatro (4) años (al igual de la cámaras), por la mitad más uno de los votos válidos de los ciudadanos (art. 190). No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiese ejercido la Presidencia. La prohibición no cobija al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante su cuatrenio (art. 197).

La anterior norma de prohibición de la reelegibilidad presidencial duró hasta el 2004, es decir hasta cuando un presidente populista y por lo tanto con aspiraciones a permanecer en el poder, propuso la reforma constitucional de la materia y no para que entrara en vigencia después de su mandato sino para ser aplicada inmediatamente en su caso personal, como en efecto lo fue en el 2006¹⁵. El nuevo artículo 197 ha quedado así: Ninguno puede ser elegido Presidente de la República por más de dos mandatos.

3.3. Ecuador tiene vigente su constitución, también redactada por una Asamblea Constituyente, desde 1998, con la última reforma del 2002. En lo relacionado con el tema, este texto prevé la elección popular de miembros del Congreso, órgano compuesto de una sola cámara, cuyos miembros son los diputados, que tienen un mandato de cuatro (4) años y son reelegibles indefinidamente (art. 127).

El Presidente de la República ecuatoriano, es elegido directamente por el pueblo con el principio de la mayoría absoluta o doble vuelta¹⁶, para un mandato de cuatro años, ésto es, igual que el Congreso. Contrariamente a lo previsto actualmente en la mayor parte de constituciones latinoamericanas, en Ecuador no existe la prohibición de la reelección presidencial, ni siquiera después del segundo mandato, pu-

¹⁵ El Presidente Alvaro Uribe se posesionó por primera vez en agosto del 2002 y según el artículo constitucional 197 no podía ser reelegido. Como presidente hizo aprobar la reforma constitucional del mencionado art. 197 para permitir la reelección, Acto de reforma no. 2 del 2004 y en agosto del 2006 volvió a jurar por segunda vez como presidente de Colombia. Ya en estos días se comienza a insistir en la necesidad de otra reforma constitucional, de parte del gobierno, para volver a cambiar el art. 197 en el sentido de borrar el impedimento de la reelección por segunda vez y consentir a Uribe una tercera presidencia.

¹⁶ La segunda elección no es necesaria si el candidato con más votación obtiene más del 40% de los votos válidos y una diferencia mayor de diez (10) puntos sobre el segundo.

diéndose afirmar que su ordenamiento ha seguido fiel a la tendencia constitucional latinoamericana anterior a la época de las dictaduras.

3. 4. La República de Bolivia presenta una Constitución en vigencia desde 1967 pero con varias reformas, siendo la última la del año 2005¹⁷. Según este texto, el poder legislativo le corresponde al Congreso, que en esta experiencia es bicameral: Senado y Cámara. Sus miembros, Senadores y Diputados, son elegidos por votación popular directa para un período de cinco años (arts. 60 y 65) y son reelegibles indefinidamente (art. 57).

El Presidente de la República es elegido por sufragio popular directo por cinco años, como el Congreso, y su mandato no es prorogable. En otros términos, está prohibida la reelección presidencial pero no de manera permanente, como era en Colombia antes de la reforma de Uribe del 2004, sino solo para el mandato presidencial inmediatamente sucesivo. Transcurrido por lo menos un mandato, los ex presidentes pueden volver a ser elegidos presidentes (art. 87).

3.5. La República del Perú durante el gobierno de Fujimori en 1993¹⁸ cambió la Constitución de 1979 y en la materia de este estudio dispone un Legislativo, el Congreso que es monocameral, cuyos cientoventa miembros son popularmente elegidos para un período de cinco años. Esta prevista la reelección de los congresistas en forma indefinida (art. 90)

El Presidente de la República peruana es actualmente elegido por sufragio universal y directo según el principio de la mayoría absoluta o doble vuelta. Su mandato es de duración igual a la del Congreso, cinco (5) años, y sin posibilidad de reelección inmediata. Transcurrido otro período presidencial, como mínimo, los ex presidentes pueden volver a buscar la reelección.

Este cambio corresponde a la reforma del año 2000¹⁹, pues el texto de 1993 consentía la reelección para el período presidencial adicional inmediatamente sucesivo, luego del cual se debía dejar pasar un

¹⁷ Actualmente se encuentra en labores de reforma constitucional una Asamblea Constituyente elegida por el pueblo a mediados del 2006 y se espera que antes de terminar el año presente un texto constitucional nuevo para ser sometido a referendun popular.

¹⁸ La Constitución peruana de Fujimori de 1993 ha tenidos importantes reformas en el 2000, 2002 y en el 2005.

¹⁹ Ley constitucional N° 27.365 del 5 de noviembre de 2000.

mandato presidencial, como mínimo, para poder ser nuevamente reelegido (viejo art. 112).

4. Los Países del Mercosur reciben este nombre no solo por estar situados en el sur del subcontinente americano sino por hacer parte de la organización de países que aspiran a lograr su integración económica y política, según el modelo inicial del Mercado Común Europeo, y que precisamente se llama Mercosur.

4.1. La República Argentina hizo en 1994 una gran reforma de su antigua Constitución de 1853 y como se puede constatar también comprendió los temas de la religibilidad e ineligibilidad. En la parte del Poder Legislativo, representado por el Congreso bicameral, Senado y Cámara de Diputados, con mandatos o períodos diferentes considerando el carácter federal del Estado argentino. En efectos los senadores reciben con la elección un mandato de seis años y los diputados uno de cuatro. Tanto los unos como los otros son reelegibles en forma indefinida (arts. 50 y 56).

Tanto el Presidente como el Vicepresidente de la República son elegidos directamente por el pueblo con mayoría absoluta o doble vuelta, pero si la fórmula más votada en la primera vuelta obtiene el 45% de los votos válidos emitidos, es declarada vencedora de la Presidencia y de la Vicepresidencia sin necesidad de segunda vuelta. Igualmente si obtiene más del 40% y una ventaja sobre la segunda fórmula de 10% (arts. 94 y 96). En cuanto a la reelección presidencial el texto del 1994 reformó el sistema vigente hasta entonces²⁰, disponiendo que tanto el Presidente como el Vicepresidente son reelegibles y pueden sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargo, sino en el intervalo de un período (art. 90). Con esta norma, quien es presidente pueden se-

²⁰ Históricamente el orden constitucional argentino había dispuesto que el Presidente y el Vicepresidente tuviesen un mandato de seis años sin poder ser reelegibles sino con un intervalo de un mandato o período. El gobierno Menem en 1994 cambió el sistema reduciendo el mandato a cuatro años y permitiendo la reelección inmediata. Como nota al margen, se puede recordar que en el federalismo de Argentina las constituciones de los Estados federados no admiten la reelección de los gobernadores ni de los vicegobernadores pero después de la reforma constitucional nacional de 1994 hay una cierta tendencia hacia su aceptación.

guir siendolo con una reelección y quienes han sido reelegidos si dejan pasar un mandato pueden volver a ser elegidos.

4.2. La República Federal de Brasil supera el largo y duro período de la dictadura militar con la elección democrática del Presidente Tancredo Neves, quien murió antes de tomar posesión del cargo, tomando su puesto el Vicepresidente Jose Sarney quien hizo posible la elección de una Asamblea Constituyente que redactó una nueva Constitución que fué promulgada en 1988 y sigue en vigencia hasta nuestros días²¹. Según este texto, el poder legislativo se encuentra representado por el Congreso Nacional, formado por la Cámara de Diputados, elegidos popularmente para mandatos de cuatro (4) años y por el Senado Federal cuyos senadores son elegidos en número de tres por cada Stado federado y por el Distrito Federal con un mandato de ocho años. Tanto los senadores como los diputados son reelegibles en forma consecutiva e indefinidamente (arts. 44-46).

El Presidente – con el Vicepresidente de la República – es elegido directamente por el pueblo según el sistema de mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos o doble vuelta o elección en caso de que ningún candidato la obtenga. Con la reforma constitucional de 1994²², el mandato del Presidente fue disminuído de cinco (5) a cuatro (4) años con la prohibición de la reelección para el período subsiguiente (art. 82). Esta prohibición fué cancelada con reforma constitucional²³ y actualmente el mandato presidencial, siempre de cuatro años, es renovable por una sola vez y en forma consecutiva

4.3. La República de Chile no obstante la dictadura de Pinochet del momento, puso en 1980 en vigencia su nueva constitución que todavía hoy permanece vigente²⁴. Según este texto, la rama legislativa del poder la representa el Congreso bicameral, Senado y Cámara de Diputados. Los senadores son elegidos popularmente para un manda-

²¹ Con las reformas de 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005.

²² Enmienda constitucional de revisión n° 5, de 1994.

²³ Enmienda constitucional n° 16, de 04 de junio de 1997: “§ 5° O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subseqüente”.

²⁴ Con las Reformas de 1989, 1991, 1997, 1999, 2000, 2003 y 2005.

to de ocho (8) años²⁵ y los diputados por cuatro (4), con la posibilidad de ser reelegidos indefinidamente.

Según el texto de Pinochet, el Presidente de la República es elegido por votación popular directa y con mayoría absoluta de los votos válidos y si ningún candidato obtiene dicha mayoría se repite la elección entre los dos candidatos que hayan obtenido más votos – ballottage –. El mandato presidencial hasta el 2005 era de seis (6) años y no podía ser reelegido para el período presidencial sucesivo. Con la Ley constitucional 20.050 del 2005, el período presidencial fué disminuído a cuatro (4) años pero se mantuvo la prohibición de reelegibilidad para el mandato inmediatamente sucesivo (art. 25).

4.4. La República Oriental de Uruguay tiene hoy vigente su Constitución de 1967²⁶. El poder legislativo lo representa el Congreso compuesto de Cámara de Diputados y de Senadores y sus miembros, elegidos directamente por el pueblo, reciben un mandato igual de cinco (5) años y pueden ser reelectos indefinidamente.

Por lo que respecta al Presidente de la República – y el Vicepresidente –, la Carta constitución prevé su elección popular directa a mayoría absoluta de votos y en su defecto, la segunda vuelta o elección entre los candidatos que recibieron más votación. El período presidencial es de cinco años y no puede ser renovado sucesivamente, en otras palabras, la Constitución prohíbe la reelección para el mandato inmediatamente sucesivo de manera que los expresidentes deben dejar pasar cinco años para poder volverse a presentar como candidatos presidenciales y eventualmente ser nuevamente elegidos Presidentes de la República (art. 152).

4.5. El Paraguay tiene su última Constitución vigente desde 1992 que, en cuanto al poder legislativo se refiere, instituye un Congreso bicameral, Cámara de Senadores y Cámara de Diputados, elegidos directamente por el pueblo para un período de cinco (5) años y con reelegibilidad ilimitada (art. 187).

El Presidente de la República y el Vicepresidente también son ele-

²⁵ El Senado se renueva alternadamente cada cuatro años, una vez los que representan las regiones impares y la siguiente aquellos de las regiones pares y de la Región Metropolitana.

²⁶ Incluyendo las reformas aprobadas por referendun el 26 de Noviembre de 1989; 26 de Noviembre de 1994; 8 de Diciembre de 1996 y 31 de Octubre de 2004.

gidos popular y directamente, con mayoría simple o a una sola vuelta, para un mandato improrogable de cinco (5) años (art. 229). No pueden ser relectos in ningún caso. El Vicepresidente puede ser elegido Presidente para el período sucesivo, solo si renuncia a su cargo seis meses antes de las elecciones generales, pero quien haya ejercido la Presidencia por más de doce meses no puede ser elegido Vicepresidente de la República ni, obviamente, Presidente (art. 229).

Se nota en el texto paraguayo la influencia de la Constitución colombiana de 1991, pero a hoy existe una gran diferencia: que los paraguayos no han modificado la norma de la irrelegibilidad presidencial, como si lo hicieron los colombianos en el 2004.

5. Conclusiones

5.1. En primer lugar hay que precisar que el o los problemas de la inelegibilidad e irrelegibilidad del Jefe de Estado y del Jefe de Gobierno se presentan especialmente en los sistemas presidenciales, no solo porque en estos sistemas la organización del poder ejecutivo es monocrática, es decir, un solo funcionario es titular de las dos jefaturas, sino, además, porque este funcionario es de origen electoral popular directo. Este alto dignatario del Estado es el Presidente de la República. Sin embargo, hay que anotar lo sin que tenga influencia en el tema de estas consideraciones, el Presidente en los sistemas presidenciales también puede ser elegido popularmente en forma indirecta, como sucede en los Estados Unidos de América. En estas condiciones por fuerza, al teminar el mandato para el cual fué elegido el Presidente, se presenta la cuestión de la reelegibilidad o elegibilidad, es decir, la proroga o la posibilidad de revocación del mandato presidencial. Como se ha podido comprobar anteriormente con los casos analizados, en el derecho público se pueden presentar cuatro formas de solución de la cuestión: a) se admite la reelección inmediata e indefinida; b) se admite la reelección inmediata por una sola vez; d) se admite la reelección per no inmediata sino después de haber dejado transcurrir el mandato sucesivo; e) se prohíbe terminantemente la reelegibilidad o elegibilidad por más de un mandato.

En los sistemas parlamentarios el ejecutivo es bicrático, bifurcado, bifronte o bicéfalo, es decir, existen bien distintos y separados dos funcionarios: el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno. Los problemas de la inelegibilidad e irrelegibilidad del Jefe de Estado y del Jefe de

Gobierno en el parlamentarismo se presentan casi exclusivamente con el primero, el Jefe del Estado, pero sólomente en las Repúblicas parlamentarias. En este caso, el Presidente de la República-Jefe de Estado puede ser – la actual tendencia es a que lo sea – elegido directamente por el pueblo, aunque en algunos países, como Italia, es elegido en forma indirecta por un colegio electoral compuesto por los miembros del parlamento y por electores en representación de las entidades territoriales. La tendencia constitucional en el parlamentarismo es a consentir la reelegibilidad o elegibilidad del Jefe de Estado, aunque el mandato sea casi siempre largo, como en el caso de Italia que es de siete años.

Obviamente si el parlamentarismo funciona en un contexto de monarquía constitucional, el Jefe de Estado es el monarca y en este caso el problema en estudio no se presenta por el carácter hereditario y vitalicio de la institución.

Con relación al Jefe de Gobierno el problema no se presenta, pues como se sabe, en el parlamentarismo, los primeros ministros o presidentes de los consejos de gobierno no son elegidos por votación directa del pueblo, sino que son los jefes del partido, o de la alianza de partidos, que detenta más de la mayoría absoluta de votos en el parlamento en sus dos cámaras, si hay bicameralismo y este es perfecto, o en la cámara política, es decir en la que decide sobre el voto de confianza al gobierno. El Gobierno, y su Jefe, en el sistema parlamentario no tiene un mandato fijo o perentoriamente fijado por las normas o, por lo menos, tiene un mandato que no solo puede durar todo el período del Parlamento – generalmente cinco años – sino que al renovarse este órgano, si el mismo partido o alianza de partidos mantiene sus mayorías parlamentarias, el Gobierno y su Jefe prorogan su mandato *ipso facto*, como históricamente nos lo enseñan, hasta la fecha, las esperiencias parlamentarias europeas occidentales de la segunda postguerra.

5.2. Los sistemas presidenciales de América Latina presentan una variedad de soluciones constitucionales al problema de estudio, como en efecto se ha podido constatar en la reseña que antecede a estas conclusiones, de México a la Argentina, pasando por Centro América, por el Istmo de Panamá y por los países Andinos. Como ya dicho, se encuentran todas las cuatro formas de solución del problema:

a) Se admite la reelección inmediata e indefinida, así sea en un solo caso que es el de la Constitución de la República del Ecuador.

b) Se admite la reelección inmediatamente consecutiva por una sola vez, como en gran parte de las experiencias constitucionales consideradas, como actualmente sucede en Colombia, Venezuela, Argentina, Brasil.

c) se admite la reelección pero no para el período sucesivo inmediato sino después de haber dejado transcurrir el mandato sucesivo, como previsto por las constituciones de Bolivia, Chile, Uruguay, Panamá y Perú.

d) se prohíbe terminantemente la releabilidad o elegibilidad por más de un mandato, como en las importantes experiencias constitucionales de México, Costa Rica, Guatemala y Paraguay y como lo fué en la Constitución colombiana de 1991 al 2004-06. Mas aún, la experiencia de Honduras va más allá, como ya indicado pero que merece ser repetido por ser verdaderamente singular, ya que no consiente y prohíbe de la manera más radical la releabilidad del Presidente de la República y castiga duramente hasta la propuesta de reforma constitucional de esta materia. En efecto, la Carta prescribe que el ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser Presidente o Designado y quien quebrante esta disposición o proponga su reforma, así como aquellos que la apoyen directa o indirectamente cesarán inmediatamente en el desempeño de sus respectivos cargos, y quedará inhabilitado por diez años para el ejercicio de toda función pública.

5.3. Respecto del poder legislativo la mayor parte de los casos analizados admiten la reelección de los miembros de las cámaras con las excepciones de México, desde 1917, Costa Rica desde 1943 y Venezuela con la entrada en vigencia de la Constitución de diciembre 1999, cuyos ordenamientos constitucionales prohíben la releabilidad de los legisladores para el período inmediatamente sucesivo.

5.4. Las experiencias constitucionales comparadas aquí, no han sido el fruto de la casualidad o del deseo de seguir una moda, sino que han respondido de manera directa y precisa a la historia política y social de los respectivos países. Si México persiste todavía hoy desde 1917 en la absoluta no releabilidad del Jefe del Estado y del Gobierno es debido en gran parte a que en el pasado vivió las esperanzas de presidentes que usaban el poder para perpetuarse en él, rompiendo de esta manera los principios fundamentales de la alternación, del cambio y renovación de la clase política, sin los cuales no es posi-

ble la democracia, por lo menos la electoral o formal. Pero además, en México la prohibición absoluta de la reelegibilidad presidencial y sucesiva o inmediata de los miembros del Congreso se debe al fenómeno de la corrupción. Como es conocido, el poder es utilizado no solo para el logro de los fines del Estado sino que, de manera frecuente, sirve para fines personales, familiares y de grupo, particularmente para aumentar las propias riquezas personales. México, en este contexto, ha visto en la no reelección de sus presidentes un instrumento para lograr que el tiempo que tienen a su disposición para acrecentar sus fortunas personales sea el menor posible, el mínimo, es decir, un solo mandato, en modo tal que las posibilidades de corrupción también sean bien limitadas en el tiempo.

No es muy traído de los cabellos pensar que los argumentos y explicaciones de la no reelegibilidad de presidentes y miembros del Congreso de México también sean los mismos de aquellos países que, como se ha visto no son pocos, han decidido encontrar medios normativos, constitucionales porque son más difíciles de cambiar, para impedir la reelección de sus ejecutivos gobernantes.

5.5. Las razones de los constituyentes colombianos de 1991 para prohibir la reelección en manera permanente, hay que buscarlas en el inmediato pasado histórico de los años 50s a la fecha de la nueva constitución, que muestra una élite política apropiada del poder político en forma absoluta mediante pactos de alternación en el poder y distribución paritaria de todos los cargos públicos. No admitir la reelegibilidad en cierto modo era romper con ese poder cerrado de la élite. Sin embargo, como ya explicado, esta experiencia de no inelegibilidad de los expresidentes duró un poco más de un decenio, en concreto solo tres mandatos presidenciales, pues ahora vuelve a quedar en vigencia la reelegibilidad del Presidente.

5.6. La lucha contra el caciquismo y el clientelismo, causas primarias de muchos de los males que se padecen en en la mayor parte del subcontinente americano, han justificado y explicado la tendencia constitucional a prohibir la reelección presidencial. Es cierto que esta medida no es suficiente, ya que debe ser acompañada de otros cambios fundamentales, como por ejemplo, la construcción de un verdadero sistema de carrera administrativa y judicial que esté basado en el mérito, en el conocimiento y profesionalización de las funciones. Sin embargo, la irregibilidad e inelegibilidad pueden ser un paso impor-

tante hacia mayor garantía de la regla de oro de la democracia que es la igualdad de oportunidades. Cuando el Presidente en ejercicio es candidato, en verdad, gran parte de la igualdad ciudadana queda sin vigencia.

5.7. En el período histórico que sigue al de las dictaduras, es decir de los años 90s a hoy, en América Latina, en general, se vive una tendencia constitucional de limitaciones del presidencialismo tradicional, que concretamente se ha realizado dando más poderes de control al legislativo sobre el ejecutivo, como lo demuestra el hecho que en la mayor parte de las constituciones vigentes se haya previsto el voto de censura contra los ministros y contra el gobierno; la limitación temporal y en la materia de los poderes extraordinarios del ejecutivo; la prohibición de la delegación de poderes legislativos al ejecutivo y hasta la revocación del mandato presidencial, como previsto en el texto venezolano de 1999. Dentro de esta tendencia, una forma de aplicar limitaciones y controles al ejecutivo ha sido ciertamente la prohibición de la reelegibilidad y elegibilidad de los expresidentes o de manera absoluta o para el período sucesivo, como se ha podido comprobar en la mayor parte de las experiencias constitucionales analizadas en estas observaciones.

5.8. Con base en las consideraciones anteriores es difícil ser contrarios o estar en desacuerdo con la funcionalidad, conveniencia y oportunidad de las normas constitucionales que prescriben la irrelegibilidad y la inelegibilidad de los presidentes, de los jefes del poder ejecutivo, particularmente en el contexto histórico, político, social y económico de América Latina.